

2021 年文旅惠民政府购买服务专项资金

绩效评价报告

为深入贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》，进一步提高财政资金使用效益和政策实施效果，按照《中共陕西省委 陕西省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》和《陕西省财政项目支出绩效评价管理办法》（陕财办绩〔2020〕9号）规定，2022年4月至7月，陕西省财政厅组织（或委托第三方机构）对2021年文旅惠民政府购买服务专项资金开展了绩效评价。

一、基本情况

（一）项目背景

为贯彻落实党的十七届六中全会和省第十二次党代会精神，进一步深化文化体制改革，全面推进文化强省建设，满足人民群众日益增长的精神文化需要，促进我省文化大发展大繁荣，2012年，省财政厅和省文化厅联合出台了《陕西省省级政府购买公共演出服务试行方案》（陕财办教〔2012〕305号），探索政府购买公共服务演出方式。

2016年，省政府办公厅转发省文化厅等部门《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的实施意见》（陕政办发〔2016〕14号），提出到2020年，在全省基本建立比较完善的政府向社会力量购买公共文化服务体系。

2019年，陕西省人大常委会发布《陕西省公共文化服务保障条例》，明确采取政府购买服务等方式，引导民间文艺团队参与公共文化服务，标志购买公共文化服务走向法制化。

（二）项目内容

从2012年开始，试行按照“市场运作，政府买单、群众看戏”的原则，省财政从公共文化发展专项资金中出资为全省城乡居民每年提供2000场免费或低价高质的惠民演出。其中省级每年购买1000场次，预算4,000万元，采取成本购买和场次补贴两种方式，向省级、市、县各级优秀艺术表演团体和民营艺术表演团体购买公共演出服务，免费让百姓观赏优秀剧目。项目实施四年后，省文化厅学习外省惠民卡的发放经验，创新性开展发放惠民卡补贴惠民演出门票工作，惠民卡实行实名登记，个人交费100元，政府补助400元，年发放量为3万张，补贴资金1,200万元。

2019年，省文旅厅（2018年机构改革将省文化厅与省旅游发展委员会合并为省文化和旅游厅）将政府购买演出服务延伸到旅游行业，建成了陕西文旅惠民平台，通过线上发放惠民卡（券）补贴演出和旅游门票，将以往由政府包餐，改变为群众自主选餐，有效解决了群众众口难调的问题，激发了演艺院团的主动性和能动性。惠民卡面向全国所有来陕民众，自愿注册，自主消费。自此政府购买演出项目分为政府购买演出服务和惠民卡（券）发放两部分内容。

2020年以来，省文旅厅认真贯彻习近平总书记来陕考察重要讲话重要指示精神，全面落实《国务院办公厅关于进一

步激发文化和旅游消费潜力的意见》及我省的实施意见，加快推进疫情常态化下文旅市场复苏，激活文化和旅游市场活力，让人民群众共享文化和旅游改革发展成果。将惠民卡面额由原来 400 元调整为 200 元，个人不用再支付，全部由政府补贴，同时加大文旅惠民卡（券）的发放力度，这一举措有力的刺激了文旅消费，调动了演出院团的演出和创作积极性，实现了经济效益和社会效益双赢。

（三）2021 年度项目实施情况

1. 资金投入和使用情况。《陕西省财政厅关于下达 2021 年政府购买公共演出服务及重大文化活动专项补助经费的通知》（陕财办教〔2021〕50 号）批复下拨资金 4,000 万元，到位率 100%。省文旅厅在安排使用时，将其中 2,408 万元用于惠民卡（券）发放，1,592 万元用于政府购买公共演出服务。截至评价时，项目实际总支出 2,480.13 万元，预算执行率 62.23%。其中文旅惠民平台支出 1,936.57 万元，省级购买公共演出服务支出 552.56 万元。

2. 项目绩效目标及实施完成情况。根据资金下达文件所附“2021 年公共文化发展专项资金绩效目标表”，该项目年度绩效目标为：政府购买优秀剧目下基层演出，对旅游景区门票和演出实行低票价优惠，丰富群众文化活动。具体指标是，购买公益性演出 1000 场次以上，购买演出服务完成率 100%，购买成本价结算率 100%，购买演出服务实现率 80%以上，基层群众满意度和演出院团满意度分别达到 90%以上。

2021 年度省文旅厅政府购买公共演出服务分两批进行

公开招标采购。第一批招标采购于 2021 年 8 月实施，采购 142 场，690.7 万元，截至今年 7 月初已报备演出计划 67 场，完成演出 60 场。第二批招标采购计划于 2021 年 12 月实施，因西安疫情影响未开展，采购资金 900 万元未支出。

2021 年度省文旅厅通过“陕西文旅惠民平台”发放惠民卡 65046 张，发放惠民券 772006 张，增加实名用户 275997 人，发布公众号文章 286 篇，签约上架景区 101 家，签约剧院 40 多家，上架演出 423 部，惠民演出 2000 余场，推出陕西文旅惠民旅游季，开辟经典旅游路线、红色路线、关中环线、全运健康游等旅游专项，涉及 20 项惠民活动。截至 2021 年 12 月 31 日文旅惠民平台共有用户 684534 人，文旅惠民公众号累计关注用户 367046 人，总阅读量 130.5 万人次。

二、综合评价结论

总体来看，2021 年陕西文旅惠民政府购买服务项目实施组织分工明确，资金到位及时，但受疫情防控影响，特别是三、四季度和 2022 年第一季度，演艺场所基本上处于停业状态，导致预算执行率偏低，政府购买服务演出场次不足，惠民卡（卷）使用量没有达到预期，以及政府采购延期等。同时，也存在制度建设相对滞后、政府采购管理不够规范等问题。项目绩效评价得分为 82.06 分，绩效评级为“B”。评分结果如表 2-1 所示。

表 2-1 2021 年文旅惠民政府购买服务项目绩效评价得分情况

评价内容	分值	评价得分	得分率
项目决策情况	13	11	84.61%
项目过程情况	27	20.24	74.96%
项目产出情况	32	27.35	85.47%

评价内容	分值	评价得分	得分率
项目效益情况	28	23.47	83.82%
合计	100	82.06	82.06%
绩效评价得分 82.06 分，综合评价结果等级：B			

三、绩效评价指标分析

(一) 项目决策情况。项目决策情况从项目立项、绩效目标以及资金投入合理性三个方面进行考核，其中资金预算编制合理，预算内容与项目实际内容相匹配，预算测算依据充分，政府购买演出服务立项依据充分，申请程序规范。但在政府购买演出服务的范围发生变更后，没有及时修订相关制度办法，立项规范性不足；年度绩效目标比较笼统，不够细化、量化，产出和效益指标的表述不够明确。总分值 13 分，实际得分为 11 分，得分率为 84.61%。

(二) 项目过程情况。项目过程情况从资金管理、项目实施、项目组织采购管理三个方面进行考核，其中项目组织分工明确，项目组织采购实施计划规范性、采购评审公平公正性符合相关采购规定；2021 年第一批省级政府购买演出服务资金支出 552.56 万元，符合资金支出的用途，第二批采购因流程原因推迟，致使资金执行率仅为 34.71%；惠民卡（券）发放支出 1,936.57 万元，用于演出剧院和景区门票补助资金，资金使用改变了购买服务补贴对象和方式；购买演出服务管理制度办法不够健全；采购管理信息发布、合同签订和执行不规范。总分值为 27 分，实际得分 20.24 分，得分率为 74.96%。

(三) 项目产出情况。项目产出情况从产出数量、产出质量、产出时效、产出成本四个方面考核。总体来说，惠民

卡（券）按计划及时发放，但政府购买演出服务实际完成演出场次较少，惠民卡（券）实际使用率低。总分值为 32 分，实际得分 27.35 分，得分率为 85.47%。

（四）项目效益情况。项目效益类指标从经济效益、社会效益、可持续性影响、受益对象满意度四个方面考核。其中惠民卡（券）发放带动景区和剧院 2021 年比 2020 年增收 626.30 万元，较之上年景区和剧院总体收入增长率为 27.39%，受益观众数较上年有所增加，群众满意度为 84.47%，受益剧院、景区满意度为 86.15%，政府购买演出服务文旅惠民政策知晓率为 65.1%，但存在文旅惠民长效机制尚不健全的问题。总分值为 28 分，实际得分 23.47 分，得分率为 83.82%。

四、主要经验及做法

（一）向社会力量购买公共文化服务，是推动供给性结构性改革的具体实践。省文旅厅通过向社会力量购买公共文化服务把优秀的剧目演出送到基层，提高了我省公共文化服务水平，形成与人民群众精神文化需求相符合的公共文化资源配置机制和供给机制。通过购买服务，既破解了农村群众看戏难的问题，也推进戏曲等文艺门类繁荣振兴，更传承了优秀传统文化，助力脱贫攻坚，促进基层公共文化服务体系建设和乡村文化振兴，增强了人民群众对文化发展成果的获得感。同时，政府购买演出服务收入作为演出团体的主要收入来源（占年度演出总收入的 61.42%），使得本已陷入瘫痪或者半瘫痪的市县级演出团体重新焕发了生机和活力，院团平均满意度为 86.15%。

（二）通过政府资金的有效引导，带动我省文艺创作屡创佳绩。推出话剧《共产党宣言》《路遥》《长安第二碗》、歌剧《承诺》、舞剧《青铜》、秦腔《我从延安来》《关西夫子》等一批展示地域特色、彰显时代精神的主题作品。2021年话剧《长安第二碗》入选国家舞台艺术精品，8部作品入选文化和旅游部“百年百部”优秀剧目，秦腔历史剧《关西夫子》列入“2021年廉政文化三秦行”巡演剧目，话剧《共产党宣言》《路遥》全国巡演近百场，“陕派话剧”继“长安画派”之后，成为陕西文化又一新的标志符号。

（三）文旅惠民带动消费，促进产业发展。省文旅厅按照“文旅惠民、政府补贴”原则，统筹全省演出及旅游资源，通过发放文旅惠民卡（券），有效激活文旅市场。2021年带动景区和剧院比2020年增收626.3万元，收入增长率27.39%，取得了良好的社会效益和经济效益。尤其在疫情对旅游业强烈冲击下，通过惠民卡（券）的发放，促进民众消费热情，拉动景区和剧院客流量，提升文化旅游业消费增长，真正让群众得到实惠的同时，增加景区和剧院收益，保障文化旅游产业良性发展。

五、存在的问题

（一）购买服务管理的规范性不足。“文旅惠民平台”建设和惠民卡（券）发放立项的规范性不足，缺乏可行性研究论证及相关依据支撑，立项实施后尤其是出现疫情后也未向省财政厅提出申请调整预算绩效目标和资金使用方式。购买服务采购招标信息公开未在唯一指定媒体“陕西政府采购

网”发布，单一来源采购方式未组织专家进行论证和报财政部门批准，采购服务合同签订的时间节点滞后，采购合同约定首付款比例 80%，与《陕西省省级政府购买公共演出服务活动实施细则》规定的预拨 50%不符。

（二）购买服务实施计划安排不到位。2021 年度陕西省文旅惠民政府购买服务项目预算资金 4,000 万元于 2021 年 6 月 1 日资金拨付，第一批省级购买演出服务项目于 2021 年 8 月 6 日公开招标，10 月签订合同，距离年底只剩 2 个月，完成第一批 142 场的演出计划困难大；第二批购买演出服务计划于 12 月份实施，因疫情影响仅确定了演出团体，尚未确定演出剧目。演出购买过程周期较长，演出服务场次不足，文化传播的预期效果受限。对于惠民卡（券），省文旅厅也未根据疫情等实际情况变化及时调整卡券发放计划和发放规则及频率，每种每天发放 200 张，没有具体分析民众对惠民券需求，致使惠民券使用率低，影响政府惠民效益最大化。

（三）监督管理力度不够。根据现场访谈了解，省文旅厅未针对惠民卡（券）发放制定相应的业务管理制度、资金管理办法以及相应的业务流程。惠民办只通过平台出售景区门票和剧目门票，未对上线平台的景区和剧院演出的剧目进行监督、验收，对上线景区和剧院缺乏管理和监督，对签约景区和剧院演出也未做监督和验收的管理。也未按《陕西省省级政府购买公共演出服务试行方案》要求对惠民演出进行及时监管验收，监管档案不够完善，也未于每年 6 月份、12 月份分别将演出确认结果汇总报省财政厅。

（四）制度建设滞后且执行力度不够。《陕西省省级政府购买公共演出服务试行方案》（陕财办教〔2012〕305号）、《陕西省省级政府购买公共演出服务活动实施细则（试行）》（陕文财务〔2013〕1号）至今已10余年，仍在执行，相关内容与现实不适应。省政府转发省文化厅、省财政厅等单位制定的《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的实施意见》（陕政办发〔2016〕14号）、《政府购买服务管理办法》（2020年财政部令第102号）要求要对政府购买服务项目加强绩效管理，开展事前绩效评估，定期对所购服务实施情况开展绩效评价，评价结果作为承接主体选择、预算安排和政策调整的重要依据。未见省文旅厅针对购买文旅服务制定对应实施制度办法，也未见组织开展绩效评价和评价结果应用。

（五）宣传力度不足。根据现场访谈了解和查阅合同约定事项，省文旅厅要求演出剧团、签约景区、剧院通过自有媒体提前开展线上、线下宣传工作，除此以外并未通过其他平台开展广泛宣传，影响力有限。本次评价调查问卷，政策知晓率65.1%，有待进一步提高。

六、有关建议

（一）加强制度保障机制建设。省文旅厅应认真研读省政府、财政部印发的政府购买服务政策办法，结合政府购买公共演出活动，梳理并修订完善相关制度办法和实施细则，进一步明确购买公共演出服务范围、服务标准、购买方式及政府购买服务承接主体的准入资格、购买流程、质量监管及

纠纷解决机制，明晰购买公共演出服务的具体项目和内容等，从制度机制上保障购买公共演出服务有章可循、有律可依、规范运行，顺利实施。

（二）强化购买服务全流程管理。根据政府购买公共文化服务的政策要求和特点，建议省文旅厅提前做好年度购买演出服务的采购计划和演出计划安排，并与省财政厅沟通，力争采取年初提前预下达或在第一季度下达预算的方式，缩短预算下达时间。同时，在预算下达、资金到位后及时实施招标采购，并督促院团尽早完成演出任务。严格规范执行相关制度办法和流程，切实履行购买服务职责，强化服务质量监督检查、验收和群众满意度调查，组织实施绩效管理，做好绩效运行监督，实施年度绩效自评和部门评价，评价结果与下年度任务采购分配落实挂钩，将年度完成购买服务演出结果汇总情况及绩效评价报告报送省财政厅。

（三）创新优化购买服务渠道和模式。优化购买服务政策，对目前政策目标从演出成本、补助标准、演出场次和服务范围等方面重新论证，并结合项目历年开展的实际，综合各种影响因素，调整目标值。同时，增加对一些传统文化、小众或属于省内需重点保护的剧种的支持力度。创新演出服务形式的内容，除开展线下演出外，开辟多渠道、多样化的线上演出方式。加大宣传力度，加强与互联网合作，通过在线剧院、数字剧院、在线直播等方式，制作适合线上观演的剧目，提高线上传播能力，线上线下双向融合，培育发展线上演播新业态，让更多群众在家不出门就可享受到优秀文艺

演出。

（四）统筹疫情防控做好惠民卡（券）发放工作。深入调研论证，合理安排惠民卡（券）全年的发放计划。采取缩短惠民卡的有效使用时间，减少无效占用，加快卡（券）的使用周转，提高资金周转率；减少惠民卡的面值，增加发放数量；优化惠民卡券发放形式，分析惠民券实际使用需求，对于使用较多的惠民券种类适当增加发放的数量，使用较少的惠民券种类减少发放数量，以及对于热度较高的剧目，适当提高卡（券）发放数量。将惠民卡（券）做实、做细、做好，真正达到惠民效果。